

Интернет-журнал «Наукоедение» ISSN 2223-5167 <https://naukovedenie.ru/>

Том 9, №6 (2017) <https://naukovedenie.ru/vol9-6.php>

URL статьи: <https://naukovedenie.ru/PDF/128EVN617.pdf>

Статья опубликована 25.01.2018

Ссылка для цитирования этой статьи:

Белогорцева Ю.А. Адаптация государственных программ к условиям нестабильной внешней среды: зарубежный и российский опыт // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 9, №6 (2017) <https://naukovedenie.ru/PDF/128EVN617.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 33

Белогорцева Юлия Александровна

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Россия, Москва¹
Аспирантка кафедры «Государственное и муниципальное управление»
E-mail: belogortseva93@mail.ru

Адаптация государственных программ к условиям нестабильной внешней среды: зарубежный и российский опыт

Аннотация. Ввиду сложной экономической ситуации в экономике Российской Федерации, адаптация государственных программ представляет собой высоко актуальный инструмент государственного управления. В данном аспекте под адаптацией государственных программ автором предлагается понимать процесс изменения параметров государственной программы, обусловленный институциональными предпосылками и макроэкономическими факторами.

Зарубежный опыт адаптации государственным программ к внешним условиям их реализации демонстрирует ряд общемировых тенденций: делегирование полномочий по корректировке показателей государственных программ ведомствам и независимым оценщикам, увеличение частоты корректировок показателей государственных программ, вплоть до ежеквартальных (США). Для России идея оценивания программы по нескольким направлениям – цель и дизайн программы, стратегическое планирование, управление программой и конечные результаты, – заслуживает внимания. Рассматривается возможность использования зарубежного опыта адаптации государственных программ к внешним условиям в российской практике, представляется возможность провести критический анализ на опыте США и Канады. Автор предполагает, что использование международных подходов и международных практик позволит выстроить эффективную систему формирования и реализации государственных программ.

В условиях факторов воздействия внешней среды и нарастания неопределенности российской экономики, значимость исследования такого аспекта государственного управления значительно возрастает, в силу повышения эффективности реализуемых государственных программ.

¹ 125993, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49

Ключевые слова: нестабильность; внешняя среда; государственное управление; программно-целевой подход; государственные программы; зарубежный опыт государственного управления

В условиях нарастания неопределенности российской экономики, а значит и факторов воздействия внешней среды, значимость исследования такого аспекта государственного управления как повышение эффективности реализуемых государственных программ значительно возрастает [9].

Одной из важнейших характеристик любой экономической системы, в том числе и присутствующем и в государственном управлении, является неустойчивость, неопределенность внешних условий.

Вопросы адаптации государственных программ рассматривались в работах Е. А. Блиновой, А. А. Воронкова, Е. И. Добролюбова, С. В. Дорошенко, Р. М. Нижегородцев, Д. Ю. Ноженко, А. И. Татаркин, Я. И. Соломатин, М. Я. Смоляр и др.

Указанными авторами внесен весомый вклад в дополнение научных представлений по программно-целевому управлению.

Нижегородцев Р. М., Секерин В. Д., Горохова А. Е. выделяют: «направления адаптации программно-целевого метода экономического планирования к современным российским условиям:

- расширение сферы применения стратегического подхода к управлению;
- более активное использование принципа социального партнерства при планировании развития экономики;
- целесообразность проведения структуризации федеральных и региональных целевых программ на отдельные проекты;
- необходимость повышения эффективности механизма реализации федеральных и региональных целевых программ» [6].

Однако, как верно отмечает Ноженко Д. Ю. перечисленные направления не в полной мере отражают современные российские реалии [4].

Ноженко Д. Ю. под адаптацией понимает: «процесс встраивания нового инструмента в систему стратегического планирования, обусловленный институциональными предпосылками, макроэкономическими факторами и особенностями субъекта, направленный на достижение приоритетных целей и задач регионального развития и обеспечение результативности использования вовлеченных ресурсов» [7].

Блинова Е. А. констатирует необходимость адаптации государственных программ следующим образом: «Расхождение теоретических предпосылок реформ и реальных структурных ограничений влияет на выбор видов анализа и оценки программ и функционирование системы анализа и оценки программ в России. На данный момент используются только наиболее простые виды анализа и оценки программ – мониторинг и измерение эффективности в виде простого контроля затрат и оценки непосредственных результатов. В то же время в рамках нового государственного менеджмента предполагается использование более сложных механизмов оценивания – оценки конечных результатов и оценки эффективности как соотношения «затрат – выгоды» или «затрат – результативности»» [1].

Автором статьи под адаптацией государственных программы предлагается понимать процесс изменения параметров государственной программы, обусловленный институциональными предпосылками и макроэкономическими факторами.

С нашей точки зрения, процесс адаптации можно представить следующим образом (рис. 1).



Рисунок 1. Предпосылки, факторы и процесс адаптации государственных программ (рисунок автора)

Эффективность реализуемых в Российской Федерации государственных программ в значительной степени подвержена влиянию внешних факторов [3, 5, 8]. Такое влияние отражается и в снижении эффективности, ее несоответствию плановым показателям, рис. 2.

Для повышения эффективности реализации государственных программ необходимо улучшить процесс адаптации государственных программ к внешним условиям. Для этого целесообразно обратиться к опыту таких зарубежных стран как США и Канада.

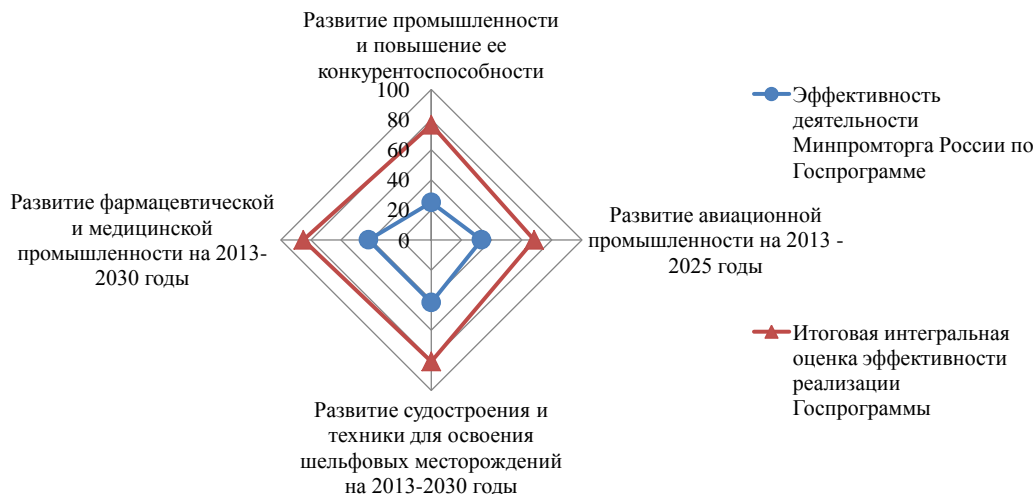


Рисунок 2. Эффективность реализации отдельных государственных программ в Российской Федерации в 2016-2017 гг. [5]

Программно-целевое управление в США реализуется, как и в России ведомствами и контролируется Счетной Палатой (GAO – Government Accounting Office). Общий размер расходуемых государственных средств в соответствии с программно-целевым подходом составляет более 50 %.

В настоящее время для мониторинга и контроля реализации государственных программ используется «Усовершенствованный закон об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (GPR modernization act of 2010 – GPRAMA).

Система планирования, отчетности и контроля расходов по государственным целевым программам, действующая в США в настоящий момент времени, представлена на рисунке 3.

Для оценки эффективности расходов Счетная палата США издала руководство по оцениванию ежегодных отчетов ведомств². Измерение эффективности прогресса реализации государственных программ в США представляет собой постоянный мониторинг и ежеквартальное составление отчетов программных достижений, в частности установление степени выполнения контрольных мероприятий программы в отношении заранее установленных цели [2]. Обычно он проводится относительно программы или ведомства.

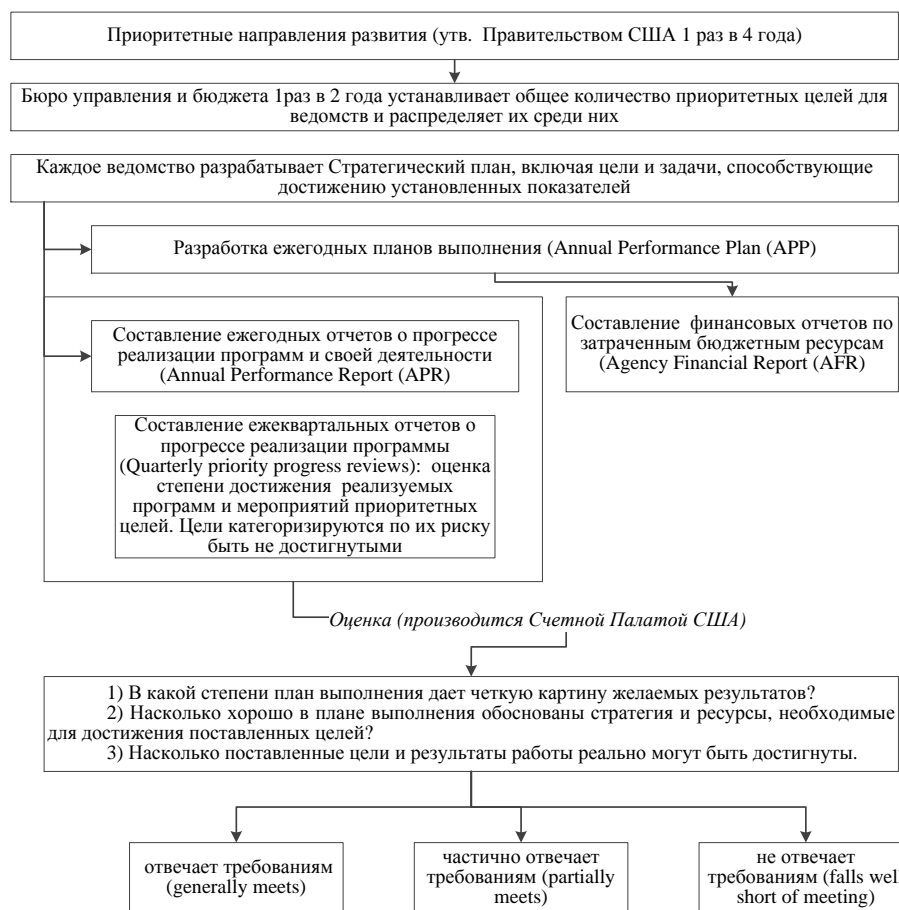


Рисунок 3. Схематичное представление определения эффективности прогресса реализации государственных программ в США (рисунок автора)

² Federal programs. Information Architecture Offers a Potential Approach for Development of an Inventory. September 2017. <https://www.gao.gov/assets/690/687442.pdf>.

Показатели эффективности могут быть основаны на индикаторах, ранжированных по типу или уровню программных мероприятий (процесс), получаемых программой продуктах и услугах.

«Программа» может быть любой деятельностью, проекта, функции или политики, идентифицируемая целью или набором целей [9].

Оценка программ проводится на систематической основе внешними экспертами, экспертами ведомства, а также руководителями программ.

Оценка программы рассматривает достижение программы целей в контексте факторов программной среды, которая может препятствовать или способствовать успеху, для получения коррелирующих связей между мероприятиями и результатами программы [4].

Принципы адаптации федеральных программ нацелены на повышение прозрачности для федеральных программ посредством. Счетной Палатой США определена серия итеративных шагов, которые могут быть использованы в качестве инструментария адаптации федеральных программ.

В процессе разработки инструментов адаптации Счетной Палатой США основное внимание уделялось трем государственным ведомствам – Департаменту образования, Департаменту Национальной Безопасности и Агентству международного развития. Потенциальные преимущества от усиления адаптационных процессов в этих ведомствах Счетная Палата США связывает с тем, что показатели именно этих ведомств являются ключевыми для бюджета страны. Применяемый в США итерационный подход к управлению адаптационными процессами государственных программ позволяет значительно сократить время адаптации³.

Таким образом, было установлено, что в США существует четкая градация позиций ответственности исполнителей по направлениям и областям государственной политики, что приводит к положительному факту отсутствия дублирования целей и расходов на достижение этой цели среди различных ведомств, а адаптация государственных программ осуществляется на основе достаточно широкого инструментария.

В Канаде контроль за исполнением и адаптацией государственных программ осуществляет также Правительство в лице Казначейского Совета Канады (TBS – Treasury Board of Canada Secretariat)⁴.

Контроль базируется на механизме подотчетности руководства (MAF Management Accountability Framework), который является основой для совершенствования управления государственными программами, сопровождаемой ежегодной оценкой методов управления и эффективности департаментов и агентств правительства Канады.

Он также обеспечивает соответствие требований и требований к требованиям политики Казначейства и ожидаемых результатов.

Механизм подотчетности руководства (MAF) устанавливает ожидаемые показатели качества управления и эффективности государственного сектора. Приоритетными целями МАФ являются:

³ Managing for results. Further Progress Made in Implementing the GPRA Modernization Act, but Additional Actions Needed to Address Pressing Governance Challenges. September 2017. <https://www.gao.gov/assets/690/687508.pdf>.

⁴ Департамент Госуправления Канады. Принципы МАФ. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html>.

- информирование Казначейского совета Канады о состоянии политики и практики управления государственными программами;
- поддержка заместителей министров и руководителей агентств путем предоставления информации об их организационных возможностях;
- коммуникация и отслеживание прогресса по приоритетам управления в государственном секторе;
- формирование представления о состоянии и качестве управления, текущей эффективности с целью выявления недостатков и проблем управления;
- совершенствование управленческих возможностей, повышение эффективности министерств и ведомств, эффективность в масштабах всего правительства Канады.

В целом следует констатировать, что МАФ обеспечивает совершенствование управленческой подотчетности руководителей организационных подразделений и улучшает методы управления в государственных ведомствах и агентствах.

В Канаде действует механизм обязательного перераспределения ассигнований в пользу наиболее приоритетных и эффективных программ (рисунок 4). Ведомства обязательно должны определять 5 % программных расходов, которые предоставляются наименее результативным или приоритетным программам, и перераспределять их в пользу более приоритетных и эффективных программ.

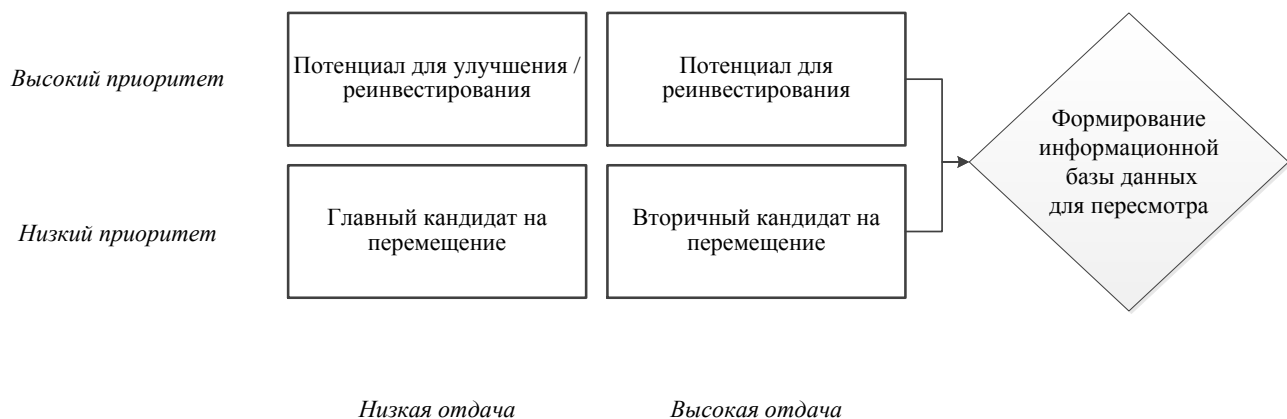


Рисунок 4. Схематичное представление определения программ по степени отдачи и приоритетности в Канаде (рисунок автора)

Таким образом, в каждом ведомстве Канады создается комитет оценки, который проводит оценку программ, которые реализует это ведомство, согласно утверждённому пятилетнему плану оценивания. В данный комитет входят глава ведомства, представитель от ТБС и независимый внешний оценщик. Работа независимого эксперта направлена на оценку экономической и общественной эффективности, экономичности и релевантности программы внешним условиям ее осуществления.

Включение независимого эксперта-оценщика несомненно увеличивает и объективность оценивания программ, и усиление реальности показателей внешним условиям [10].

Зарубежный опыт адаптации государственным программам к внешним условиям их реализации демонстрирует ряд общемировых тенденций: делегирование полномочий по корректировке показателей государственных программ ведомствам и независимым оценщикам, увеличение частоты корректировок показателей государственных программ, вплоть до ежеквартальных (США). Для России идея оценивания программы по нескольким

направлениям – цель и дизайн программы, стратегическое планирование, управление программой и конечные результаты, – несомненно заслуживает внимания. Интересным также представляется оценка управления программой в форме ежеквартальной генерации отчетов ведомствами, действующая в США.

ЛИТЕРАТУРА

1. Блинова Е. А. Оценивание государственных программ: методология и практические проблемы // Политические институты в современном мире. Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием 10-11 декабря 2010 г., Санкт-Петербургский государственный университет / Под общ. ред. С. Г. Еремеева, О. В. Поповой. – СПб: ООО «Аллегро», 2010. – С. 42-44.
2. Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / Отв. ред. Л. И. Евенко, АН СССР, Ин-т США и Канады. – М.: «Наука», 1986. – 190 с.
3. До конца 2016 года в России сэкономят на госпрограммах // Парламентская газета. – 2016. – 25 октября.
4. Дорошенко С. В., Ноженко Д. Ю., Соломатин Я.И. Внедрение новых механизмов оптимизации государственного регулирования в российских регионах // Вестник ЧелГУ. Серия: Экономика. – 2013. – № 40 – С. 53-57.
5. Минпромторг не ввел в эксплуатацию 63 объекта в рамках ФАИП // Инвестиции в России. – 2016. – № 7. – С.48.
6. Нижегородцев Р.М., Секерин В.Д., Горохова А.Е. Адаптация метода программно-целевого планирования экономики к современным российским условиям // Вестник ЮРГТУ (НПИ). – 2012. – № 2. – С. 13-18.
7. Ноженко Д.Ю. Особенности адаптации государственных программ субъектов Федерации в системе стратегического планирования // Актуальные проблемы государственного, регионального и муниципального управления: теория, аналитика, практика: сб. ст. / Ред. кол. О.М. Масюто [и др.]; отв. ред. Е.В. Годовова; Оренбургский филиал РАНХиГС, Институт экономики УрО РАН. Выпуск 5. – Оренбург, 2016. – 459 с.
8. Развитие вопреки санкциям / Мантуров Д. // Известия. – 2017. – 9 августа. – № 146. – С.5.
9. Татаркин А.И. Институт стратегического планирования в условиях формирования саморазвивающихся регионов / А.И. Татаркин, С.В. Дорошенко // Экономика и общество. – 2009. – № 11-12, С. 100-120.
10. Тодосийчук А.В. Бюджетная политика как инструмент стимулирования инновационного развития экономики / Тодосийчук А.В. // Инновации. – 2017. – № 1. – С.46-52.

Belogortseva Julia Aleksandrovna

Financial university under the government of Russian Federation, Russia, Moscow
E-mail: belogortseva93@mail.ru

Adaptation of state programs to the conditions of an unstable external environment: foreign and Russian experience

Abstract. In view of the difficult economic situation in the economy of the Russian Federation, the adaptation of state programs is a highly relevant instrument of public administration. In this aspect, under the adaptation of government programs, the author is invited to understand the process of changing the parameters of the state program, conditioned by institutional prerequisites and macroeconomic factors.

Foreign experience of adaptation of state programs to the external conditions of their implementation demonstrates a number of global trends: delegation of authority to adjust the indicators of state programs to departments and independent appraisers, and an increase in the frequency of adjustments to government program indicators, down to quarterly (US). For Russia, the idea of evaluating the program in several areas – the goal and design of the program, strategic planning, program management and final results – deserves attention. The possibility of using the foreign experience of adaptation of state programs to external conditions in Russian practice is considered, it is possible to conduct a critical analysis on the experience of the USA and Canada. The author assumes that the use of international approaches and international practices will allow building an effective system for the formation and implementation of state programs.

In the context of environmental factors and the growing uncertainty of the Russian economy, the importance of research on this aspect of public administration is growing significantly, due to the increased effectiveness of government programs being implemented.

Keywords: instability; external environment; public administration; program-target approach; state programs; foreign experience of state administration